

**L'EUROPA COME POTENZA NORMATIVA.
ANALISI CRITICA E PROSPETTIVE SUL FUTURO DELL'EUROPA**

**EUROPE AS A NORMATIVE POWER.
A CRITICAL REFLECTION ON THE FUTURE OF EUROPE**

MARTINA LILLO*

Abstract: proponendo un'esposizione critica della teorizzazione dell'«Europa potenza normativa» (I. Manners, 2002), il presente lavoro propone una riflessione sulle prospettive di analisi che una simile struttura concettuale possa suggerire negli studi europei. L'Europa potenza normativa è uno dei framework teorici costruito per spiegare, comprendere, valutare e riconoscere il ruolo internazionale dell'Unione Europea alla luce dei cambiamenti strutturali dell'era contemporanea, caratterizzata da globalismo, multilateralismo e multipolarismo crescenti, i quali richiedono una ridefinizione dei concetti di *actorness* e del potere nelle relazioni internazionali (I. Manners, 2013, 304). Riconducendo la natura dell'influenza internazionale dell'Unione Europea al suo patrimonio etico, normativo ed identitario, il concetto propone un'insostituibile prospettiva per un'analisi sul futuro dell'Unione Europea.

Keywords: Unione Europea – Globalizzazione – Multipolarismo – Normative Power Europe – Relazioni Internazionali

Abstract: the present work will provide a reflection on future prospects of analysis on the studies of the European Union through a critical analysis of the concept of «Normative Power Europe» (I. Manners, 2002). «Normative Power Europe» is a theoretical framework intended to define, understand, analyse and evaluate the international role of the European Union, through the lens of the structural changes of the contemporary era, characterized by increasing globalism, multipolarism and multilateralism, that hence call

* Martina Lillo, PhD Candidate, University of Turin & University School for Advanced Studies IUSS Pavia, Italy. Email: martina.lillo@unito.it. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-9126-246X>
This publication was produced while attending the PhD programme in *Sustainable Development And Climate Change* at the University School for Advanced Studies (IUSS) Pavia, Cycle XXXIX, with the support of a scholarship co-financed by the Ministerial Decree no. 118/2023 - Next Generation EU – M4C1 – «Ricerca PNRR» - Funded by the European Union.

for a redefinition of the concept of actorness and of power in international relations (I. Manners, 2013, 304). By attributing the source of European Union's influence in her ethical, normative and identitarian heritage, the concept still provides an authoritative perspective to propose a projection about the future of the European Union's role in the world.

Keywords: European Union – Globalization – Multipolarism – Normative Power Europe – International Relations

Nel 2002 Manners definì l'Unione Europea come una «potenza normativa», identificando nel suo patrimonio etico, normativo ed identitario la fonte primaria del suo potere nelle relazioni internazionali¹. La teorizzazione proposta da Manners ha riscosso un enorme successo all'interno della letteratura, al punto da ispirare un intero nuovo approccio fondamentale nell'ambito degli studi europei².

Secondo Manners, la potenza normativa dell'UE si realizzerebbe nella diffusione dei suoi valori identitari nelle relazioni internazionali: democrazia, *Rule of Law*, giustizia sociale ed universalità dei diritti umani sono i valori fondamentali europei su cui si concentrano gli studi ispirati da questo *framework* teorico. Recentemente, anche lo sviluppo sostenibile è stato inserito dallo stesso autore tra alcuni principi liberali «di nuova generazione» che, in virtù della stessa natura trasformativa dell'Unione, assumerebbero una funzione normativa fondamentale e crescente nella politica estera europea³ aprendo così nuovi percorsi di analisi negli studi sul potere normativo europeo.

L'elaborato si concentrerà sul soggetto dell'analisi di questo lavoro, ovvero sull'Unione Europea e sul suo ruolo internazionale. In questa prima parte del lavoro verranno esposte le ragioni per cui l'Unione Europea può esercitare un potere nelle relazioni internazionali, nonostante non disponga di abbastanza capacità militari che uno stato nazione invece detiene⁴. In una prospettiva costruttivista delle relazioni internazionali⁵ verranno successivamente analizzate le principali ragioni per cui l'Unione Europea possa essere considerata un potente attore internazionale, a partire dall'osservazione delle evoluzioni del sistema internazionale⁶. Verrà quindi introdotto il concetto d'Europa potenza normativa, il framework teorico proposto da Manners per

¹ Cfr. I. Manners, 2002.

² Cfr. I. Manners, 2002; M. Telò 2007; J. Zielonka 2008; Z. Laïdi 2008; S. E. Kavalski 2013; N. Tocci 2008.

³ Cfr. I. Manners, 2021.

⁴ Cfr. F. Duchêne, 1973; H. Bull, 1982.

⁵ Cfr. A. Wendt 1992; A. Wendt 1999.

⁶ Cfr. I. Manners 2002.

definire il ruolo internazionale dell'Unione Europea⁷; saranno analizzati i motivi per cui, secondo questi autori, il potere normativo costituirebbe «il potere più grande di tutti» nelle relazioni internazionali contemporanee⁸.

Questo lavoro emerge dall'esigenza paradossale, e allo stesso tempo sempre più attuale, di combinare l'elevata specializzazione delle discipline con un quadro metodologico di più ampio respiro che permetta alle scienze umane e sociali di dialogare tra loro, al fine di avanzare nella scoperta dei fenomeni oggetto delle scienze sociali, per natura altamente interdisciplinari⁹.

L'Unione Europea e, di conseguenza, gli studi che hanno l'Unione Europea come oggetto di analisi, presentano, per necessità, un carattere fortemente interdisciplinare. È quindi in un'ottica interdisciplinare che i concetti mobilitati nel presente lavoro vanno interpretati e contestualizzati. Lo stesso incoraggiamento da parte dell'Unione Europea per un approccio più integrato nelle scienze umane e sociali nei progetti Horizon¹⁰ è un indizio concreto del fatto che per comprendere l'Unione Europea e le politiche e problematiche a essa collegate, un approccio metodologico tradizionale potrebbe senza dubbio trarre beneficio dalla contaminazione con le altre discipline.

La convinzione sottesa a questo lavoro è che sia ormai impossibile provare a definire la natura giuridica dell'Unione Europea senza considerare il contesto internazionale, in un'ottica che non sia relazionale. In questo senso, al momento in cui questo lavoro è redatto (2026) sembra ormai evidente che gli studi, di qualsiasi disciplina sociale, che si dedicano alla definizione di cosa sia l'Unione Europea, non possano prescindere dalla presa in considerazione del contesto geopolitico e internazionale, a partire dalla quale l'Unione Europea si autodefinisce nel tempo ed evolve¹¹. In questo senso ancora l'internazionalizzazione del costituzionalismo è una tendenza in crescita che presenta sostenitori autorevoli¹² e che vede nel caso europeo uno degli esempi più evidenti di come il costituzionalismo multilivello anche di natura sovranazionale, sia una realtà. A partire da queste considerazioni, il presente lavoro propone un discorso interdisciplinare, con l'obiettivo di portare alla luce alcuni elementi nell'ambito dell'analisi delle relazioni internazionali dell'Unione Europea che potrebbero rivelarsi utili per dei possibili sviluppi sugli studi che cercano di definire cosa sia l'Unione Europea – sia in quanto soggetto politico, sia nella sua natura giuridica – anche alla luce dell'analisi del suo ruolo internazionale.

Obiettivo del lavoro è dimostrare come, nel caso dell'Unione Europea, i confini tra dimensione interna ed esterna dell'Unione, e, di conseguenza, tra le discipline della

⁷ Cfr. I. Manners 2002.

⁸ Ivi, 253.

⁹ S. Holt, 1977, 161-162.

¹⁰ Commissione Europea, 2025.

¹¹ Cfr. Alcaro & Bargués 2024.

¹² Cfr. L. Ferrajoli, 2024.

relazioni internazionali e del diritto europeo, non debbano essere considerato come un limite, ma che, al contrario, sarebbe proprio a partire da una continua sinergia della dimensione giuridico-istituzionale e quella delle sue relazioni internazionali che la comprensione della realtà stessa dell'Unione Europea risulterebbe nella sua interezza, realtà che, ontologicamente, non può essere colta a prescindere dal suo relazionarsi col resto del mondo.

L'analisi che propone questo lavoro quindi non intende concentrarsi sulla rilevanza dell'Unione europea nello scenario internazionale, secondo categorie proprie delle relazioni internazionali, né tantomeno mira a sviluppare riflessioni, più tradizionalmente giuridiche, come ad esempio la questione della soggettività giuridica e/o della capacità dell'Unione di agire nell'ordinamento internazionale come soggetto giuridico. Ma piuttosto si propone di sottolineare come il concetto di «Europa Potenza Normativa», framework teorico ormai affermato nell'ambito degli Studi Europei, possa contribuire a delle riflessioni utili a comprendere la natura dell'Unione Europea, le cui diverse ontologie¹³, in quanto progetto politico e soggetto giuridico, sono inseparabile e complementari.

L'idea che possa esistere una politica estera europea si basa sul presupposto che l'Unione Europea possa essere considerata un attore internazionale.

Come noto, l'Unione Europea non è uno stato nazionale, tuttavia molti studiosi argomentano che l'UE possa comunque avere un ruolo internazionale, in considerazione dell'evoluzione del sistema internazionale. Secondo la letteratura, l'Unione Europea avrebbe quindi la possibilità di avere un ruolo in politica estera in ragione dell'evoluzione della congiuntura internazionale, caratterizzata da multipolarismo e globalismo crescenti, i quali portano le teorie delle relazioni internazionali a ridefinire i concetti di *actorness* e di potere.

1. Il ruolo della globalizzazione nell'evoluzione della politica estera

La globalizzazione è un fattore sottostante a qualsiasi analisi di politica estera¹⁴. Ogni maggiore cambiamento geopolitico nella storia delle relazioni internazionali è correlato all'aumentare delle interazioni umane nello spazio; da sempre l'aumento di queste interazioni ha creato nuove opportunità di crescita e prosperità, ma ha ugualmente presentato nuove sfide e rischi di conflitto.

Keohane definisce la globalizzazione come il fenomeno della riduzione globale delle distanze tra comunità diverse, dovuto all'emergenza e al rafforzamento delle reti sociali

¹³ Qui il termine ontologia è da interpretare in senso filosofico – ovvero, mirato ad analizzare la natura costitutiva di un oggetto analizzato (in questo caso, l'Unione Europea).

¹⁴ S. Keukeleire, T. Delreux, 2008, 30-34.

ed economiche di comunicazione¹⁵. A facilitare la crescita delle interrelazioni umane sono fattori materiali, come il miglioramento delle infrastrutture e delle tecnologie nell'ambito delle comunicazioni, ma anche fattori immateriali di natura normativa o simbolico-culturale, come la creazione di framework commerciali globali o l'utilizzo dell'inglese come lingua franca¹⁶.

La globalizzazione non è un fenomeno nuovo; tuttavia nuovi sono i livelli di intensità che la globalizzazione ha raggiunto negli ultimi decenni¹⁷. Il progresso tecnologico raggiunto nelle telecomunicazioni e nei trasporti ha portato ad un aumento dell'interconnessione dei processi sociali ed economici dalla velocità esponenziale. I mercati hanno inoltre capitalizzato questo avanzamento tecnologico crescente per aprire nuovi orizzonti di produzione e di consumo alle attività economiche favorendo una liberalizzazione costante. Ciò ha contribuito da un lato all'espansione delle possibilità di sviluppo, ma dall'altro ha anche creato nuovi squilibri sociali ed ambientali.

L'intensificazione delle interazioni tra gli individui a prescindere dalla loro appartenenza geografica comporta uno scambio sempre più frequente di persone, merci, capitali, informazioni, tecnologie, idee, valori e norme. Più le società si avvicinano e si relazionano grazie a mezzi di comunicazione che offrono e incoraggiano scambi sempre più immediati ed efficaci, più l'interdipendenza tra le società e gli stati aumenta e più i confini tradizionali tra stato nazione, individuo, territorio e sistema globale sono messi in discussione.

L'intensità ormai considerevole assunta dal fenomeno della globalizzazione ha portato a delle trasformazioni strutturali del sistema internazionale, portando ad una configurazione di interdipendenza profonda tra territori e società diversi a livello globale.

Il livello di interdipendenza raggiunto a livello globale tra territori e società diversi e geograficamente distanti ha provocato una serie di conseguenze e nuove problematiche nella gestione della sicurezza dei territori. Infatti, in una configurazione di interdipendenza ormai globale, le minacce alla sicurezza poste dalla globalizzazione assumono nature nuove e diverse. Ad esempio, il fenomeno degli attacchi terroristici verificatisi a partire dal 2001 dimostrano come queste nuove sfide alla sicurezza poste dalla globalizzazione relativizzino le categorie tradizionali della guerra in molti modi, assottigliando le differenze tra stato ed individuo e tra dimensioni militare e civile nei conflitti.

¹⁵ R. Keohane, 2002, 325.

¹⁶ D. Held e A. McGrew 2000,3-4; S. Keukeleure e T. Delreux, 2014, 32.

¹⁷ R. Keohane, 2002,325. Il crollo del sistema bipolare (1991) ebbe un ruolo determinante ed un effetto catalizzatore sulle teorie della globalizzazione. A partire dalla fine della Guerra Fredda infatti le teorie sulla globalizzazione, che già erano emerse a partire dagli anni 70, conobbero un'espansione considerevole. Il crollo del sistema bipolare ha permesso una riteorizzazione delle relazioni internazionali nei termini della globalizzazione, alla luce dei processi guidati dalla divisione economica del lavoro in espansione e dal progresso tecnologico, in opposizione alle tradizionali teorie della sicurezza, concentrate sulla dimensione territoriale e della competizione territoriale (A. Gamble, 2009, 54-55)

Un altro effetto dell'avanzare della globalizzazione sulle problematiche legate alla sicurezza è che queste assumono un carattere progressivamente multidimensionale, ricoprendo simultaneamente più aspetti della vita di un individuo. Anche il verificarsi della crisi finanziaria americana (2007) e poi europea (2008) può essere interpretato come un esempio di insicurezza, in cui i rischi, anche se di natura socioeconomica, non sono più controllabili né contenibili dalle sole politiche nazionali. La politica non riesce a tenere il passo dei cambiamenti socioeconomici e tecnologici ormai sempre più veloci e perde inevitabilmente terreno nei confronti dell'economia, che invece si adegua per natura più celermente ai cambiamenti dovuti all'interconnessione globale, come dimostra lo sviluppo senza precedenti di tecnologia e finanza¹⁸.

Più recentemente, i fenomeni dalla portata globale come l'emergenza sanitaria dovuta al virus Covid-19 (2020) e la questione climatica confermano e rafforzano queste trasformazioni in politica estera. Di fronte a queste nuove minacce è ormai innegabile che la sicurezza abbia subito delle grandi trasformazioni nella sua dimensione territoriale: i conflitti armati rappresentano infatti ormai soltanto una delle questioni legate alla sicurezza. Inoltre queste diverse «manifestazioni» di globalizzazione, arrivando ad intaccare il diritto alla salute o il diritto ad un ambiente naturale sicuro per un individuo, dimostrano come questo fenomeno colpisca in maniera molto eterogenea non solo gli stati e le collettività, ma anche gli individui, creando nuovi squilibri sociali ed ambientali, e quindi nuove insicurezze, che si traducono in nuove sfide per la politica estera. Queste problematiche inoltre rendono sempre più evidenti le nuove tensioni tra la necessità di un controllo territoriale per la gestione della sicurezza e il bisogno di un coordinamento globale delle politiche perché esse possano avere un esito sufficientemente efficace.

2. Quale ruolo internazionale per l'UE?

A partire dalla considerazione di questi elementi, ci si potrebbe chiedere se i livelli di interdipendenza raggiunti dalle società umane abbiano ormai rivelato i limiti di una politica estera basata sulla competenza territoriale dello stato nazione. Tuttavia gli stessi effetti della globalizzazione creano un bisogno crescente di sicurezza per le società inserite nei loro territori, vivendo in un mondo sempre più interconnesso ed interdependente e sempre meno sicuro.

È a partire da queste considerazioni apparentemente contraddittorie, ma in realtà complementari, che il dibattito sul ruolo internazionale dell'Unione Europea si è sviluppato¹⁹. Già soltanto l'esistenza stessa di una realtà post-nazionale come l'Unione Europea rappresenta un caso emblematico degli effetti della globalizzazione sulla

¹⁸ S. Strange, 1996; J. Stiglitz, 2012, 105-109.

¹⁹ S. Keukeleire e T. Delreux 2014,32; C. Hill 2003, 13-16.

governance globale²⁰. Si potrebbe riassumere l'intera esperienza dell'integrazione europea come un esperimento pensato per conciliare, almeno in parte, l'esigenza di capitalizzare dalle opportunità offerte dalla globalizzazione con quella di contenerne gli effetti negativi, che gli stati nazionali non arrivano più ad arginare da soli.

L'Unione Europea è una realtà costruita per potenziare i vantaggi e diminuire i costi della globalizzazione ed è stata definita come il primo esempio di «gestione regionale della globalizzazione»²¹. La storia dell'integrazione europea è infatti profondamente influenzata dall'andamento della globalizzazione e da sempre legata al suo progredire. Ogni volta che l'avanzare della globalizzazione abbia posto delle nuove problematiche alle politiche pubbliche, la costante tensione che caratterizza l'intera storia dell'integrazione europea, costituita dalle due tendenze opposte assunte dagli stati membri dell'Unione, da un lato a condividere alcune competenze a livello europeo e sovranazionale, dall'altro a resistere la cessione di sovranità verso la dimensione sovranazionale, si è manifestata a seconda delle politiche considerate e del momento storico.

A questa tensione è soggetta anche la politica estera: infatti gli stati membri europei, pur rimanendo ancora sovrani in materia di politica estera nazionale, hanno progressivamente dato vita ad una visione di politica estera che potesse essere intesa come europea. Per politica estera dell'Unione Europea si intende quell'insieme di politiche europee dirette verso l'esterno dell'Unione, il cui obiettivo è influenzare l'ambiente circostante o avere un effetto sul comportamento degli altri attori, in modo da realizzare o perseguire i propri obiettivi ed interessi e promuovere i propri valori²².

L'idea che possa esistere una politica estera europea parte dall'assunzione che l'Unione Europea possa essere considerata un attore internazionale. È a partire dagli anni 70 che il concetto di *actorness*, e la questione se effettivamente possa esistere un attore internazionale che non rientri nella categoria dello stato nazione, inizia ad essere accostato all'Europa. Così l'*actorness* è stata definita come la capacità di relazionarsi attivamente e intenzionalmente agli altri attori del sistema internazionale (R. Sjöstedt, 1977, 16). L'elemento distintivo di un attore internazionale, che sia esso un'entità collettiva o individuale, sembra essere l'autonomia; un attore internazionale è quindi considerabile come tale se capace di una strategia indipendente che gli permetta di agire per raggiungere degli obiettivi propri (C. Hill, 2003:3; Y. Richard, G. Van Hamme, 2013,16-17). Se si considerano queste definizioni, il concetto di stato nazione rientra nella categoria di attore internazionale, ma non ne rappresenta l'unica forma e si apre così la possibilità di accostare all'UE l'idea di una politica estera propria.

²⁰ S. Lucarelli, 2006, 8.

²¹ M. Telò, 2007, 13.

²² T. Keukeleire e S. Delreux, 2014, 1.

3. L'evoluzione dell'*actorness* in politica estera

L'Unione Europea non è uno stato nazione e non ha capacità militari sufficienti a garantire la sicurezza del territorio al pari degli stati membri che la compongono.

Tuttavia il caso europeo ha rappresentato per la comunità scientifica il laboratorio di una realtà post-nazionale con un livello di integrazione istituzionale e socioeconomica senza uguali. È a partire da questa constatazione che si è affermata l'idea della possibilità di una politica estera europea autonoma ed indipendente, che non corrispondesse soltanto alla sommatoria delle politiche estere degli stati membri. Il dibattito ha seguito le evoluzioni istituzionali che hanno caratterizzato la costruzione europea ed i cambiamenti strutturali del contesto storico in cui si inserivano.

3.1 Europa potenza civile o militare?

È a partire dagli anni '70 che si è progressivamente affermato il dibattito sulla possibilità che l'allora Comunità Europea (CE) potesse rappresentare un attore internazionale con cui le altre potenze mondiali avrebbero dovuto relazionarsi. Il progressivo aumentare del peso delle materie economiche nelle relazioni interstatali e l'affermarsi della diplomazia economica hanno ispirato il concetto di «Europa potenza civile» proposta da François Duchêne (1973) per descrivere la Comunità Europea.

Il concetto parte dal presupposto che l'Europa rappresentasse un caso *sui generis*, e che quindi superasse le categorie fino a quel momento utilizzate per definire un attore delle relazioni internazionali.²³ Il concetto di potenza civile è composto da due principali componenti: il tipo di strumento utilizzato, ovvero il ricorso a strumenti di coercizione non militari, come la politica contrattuale e la diplomazia economica esercitata dalla Comunità Europea, e il tipo di obiettivo perseguito, inteso ad un' «addomesticazione»²⁴ e demilitarizzazione progressiva delle relazioni tra gli stati. Ciò che è civile è quindi «non

²³ Per alcuni il concetto contiene la nozione di «potenza» proprio a sottolineare il carattere alternativo della potenza civile rispetto alla nozione tradizionale di potenza. A differenza infatti del concetto di *soft power*, la potenza civile non implica la possibilità di ricorrere addizionalmente all'*hard power*, ma si propone proprio in opposizione e in alternativa all'utilizzo della forza e della coercizione (A. Caffarena 2007, 85-86).

²⁴ Una delle critiche all'Europa potenza civile parte proprio dal riferimento ad una progressiva «civiltà» delle relazioni tra gli stati come obiettivo perseguito dalla potenza civile, in quanto rischierebbe di richiamare un registro eurocentrico o neocolonialista (K. Smith, 2005, 74).

militare»: questa categoria include mezzi e fini²⁵ di natura economica, diplomatica e culturale o simbolica.

Già nella descrizione di Duchêne è ritrovabile una componente normativa dell'Europa potenza civile. La progressiva demilitarizzazione delle relazioni interstatali rappresenterebbe infatti il fine della potenza civile, in virtù del sistema di valori che essa stessa rappresenta e quindi porta avanti nelle relazioni interstatali (F. Duchêne, 1973: 19-20). A partire dallo studio del caso giapponese e tedesco, Hanns Maull riprenderà il concetto di potenza civile definendolo in maniera più sistematica, esplicitando ulteriormente la componente normativa del concetto (H. Maull, 1990:106). I valori portati avanti dall'Europa potenza civile verrebbero trasmessi attraverso questa nuova via della diplomazia interstatale: riconducono all'immagine di un'Europa democratica, liberale e pacifista e comprendono la cooperazione internazionale, la solidarietà e l'addomesticazione delle relazioni interstatali attraverso il rafforzamento dell'ordine internazionale, il senso di responsabilità universale e la promozione dell'uguaglianza, della giustizia e della tolleranza²⁶.

Inoltre, già in Duchêne sembra esserci una correlazione tra un insieme definito di valori, l'identità di un attore internazionale, e l'efficacia della sua influenza internazionale²⁷. L'autore infatti scrive che soltanto se l'Europa rimarrà «fedele alle sue caratteristiche innate» potrà capitalizzare al massimo le sue opportunità nell'avere un impatto nelle relazioni internazionali.

«The European Community will only make the most of its opportunities if it remains true to its inner characteristics. These are primarily: civilian ends and means, and a built-in sense of collective action, which in turn express, however imperfectly, social values of equality, justice and tolerance»²⁸.

Sebbene il concetto sia stato spesso criticato nella letteratura di riferimento come troppo vago o mancante di una chiara concettualizzazione (Smith, 2005:66-67), l'Europa potenza civile di Duchêne ha aperto nuove piste e dato vita ad una parte significativa della letteratura sul ruolo internazionale dell'UE e non ha mai cessato di essere un riferimento fondamentale per gli studi e per i discorsi istituzionali europei.

²⁵ Se sia più la natura civile del fine piuttosto che la natura del mezzo a definire l'Europa una potenza civile si sono interrogati in molti a partire dalla definizione di Duchêne. Per Maull è l'obiettivo, piuttosto che il mezzo utilizzato, a determinare una potenza civile (H. Maull 2005:781), mentre per altri questa distinzione tra mezzi e fini comporterebbe un'ambiguità che nella realtà non farebbe che confondere l'identità dell'Unione (K. Smith, 2005: 73). Questo interrogativo è diventato ancor più rilevante all'arrivo della PESD e della militarizzazione europea, ponendo la questione se l'Europa potesse essere ancora definita una potenza civile pur disponendo di una componente militare (S. Stavridis 2001, R. Whitman 2002).

²⁶ K. Smith, 2005, 66.

²⁷ M. Telò 2007, 56-57.

²⁸ F. Duchêne, 1973, 20.

La critica²⁹ più autorevole al concetto di Europa potenza civile è fornita da Hedley Bull dieci anni dopo (1982). A differenza di Duchêne, Bull, considerato il maggiore esponente della scuola inglese, inserisce la realtà europea nelle categorie preesistenti delle relazioni internazionali. Infatti, se per Duchêne l'Europa rappresentava «l'eccezione alla regola» delle relazioni internazionali, Bull nega qualsiasi possibilità che esista un'*actorness* internazionale senza il possesso di capacità militari adeguate ed autosufficienti, caso europeo incluso. Secondo questa prospettiva, l'Europa, ovvero la Comunità Europea, avrebbe potuto essere considerata al massimo un concerto di più governi nazionali, ma non un attore internazionale unico e autonomo. Gli unici attori internazionali in Europa restano infatti per Bull gli stati nazionali, di fatto i soli a detenere la fonte del potere, che l'autore identifica nella capacità «di suscitare lealtà e di muovere guerra»³⁰.

«Europe» is not an actor in international affairs, and does not seem likely to become one; the Europe with which I am concerned is the actual one of state governments, in which a minor role is played, chiefly as instruments of cooperation among governments, by various committees, assemblies and secretariats bearing the designation "European", including those of the EC among others»³¹.

Per Bull la capacità militare rimane fondamentale nel determinare i rapporti tra le potenze, anche nel caso della Comunità Europea. L'autore spiega che nel caso della Comunità Europea la dimensione militare è solo apparentemente assente, perché temporaneamente inserita in un contesto di equilibrio di interessi che permette agli stati nazionali di astenersi militarmente tra di loro³². Se infatti la CE può esercitare un'influenza puramente civile, questo accade solamente perché è qualcun altro a garantire la sicurezza militare in Europa: in primis gli Stati Uniti, da cui la CE dipendeva di fatto militarmente.

«More generally, the power or influence exerted by the European Community and other such civilian actors was conditional upon a strategic environment provided by the military power of states, which they did not control»³³.

Nel decennio successivo alla critica di Bull all'Europa potenza civile, i grandi eventi geopolitici riconducibili alla fine della Guerra Fredda nella regione dell'Europa centro-

²⁹ Oltre a Bull, la letteratura critica sulla potenza civile di Duchêne può essere raggruppata in due correnti principali. Il concetto di potenza civile è stato infatti criticato sia perché considerato infondato, secondo argomentazioni realiste classiche (A. Hyde-Price 2006) secondo cui non può esistere una potenza senza la forza materiale, ma paradossalmente anche con argomentazioni opposte, secondo cui l'UE non sarebbe più potuta essere considerata una potenza civile a seguito della sua militarizzazione con la nascita della PESD (K. Smith 2005) (M. Telò 2007,56; M. Telò 2007,40-43).

³⁰ H. Bull, 1982, 169.

³¹ Ivi, 151.

³² Ivi, 163.

³³ Ivi, 151.

orientale portano a delle grandi trasformazioni del sistema internazionale che si riflettono anche sullo sviluppo istituzionale della Comunità Europea come attore internazionale. L'instabilità geopolitica delle ex repubbliche sovietiche porta infatti alla rivalutazione del ruolo della dimensione militare nelle relazioni interstatali anche in Europa³⁴. L'avverarsi di una crisi alle porte dell'Europa, in Jugoslavia (1991), chiama la necessità di sviluppare una politica estera europea, che verrà ulteriormente incentivata dagli Stati Uniti³⁵, in particolar modo dopo l'esperienza in Bosnia-Erzegovina (1992) e in Kosovo (1999). Questi eventi, che hanno portato ad una configurazione di interessi statunitensi favorevole ad un maggior coinvolgimento europeo nell'area centro-orientale, hanno contribuito ad una svolta istituzionale senza precedenti per lo sviluppo di una politica estera europea.

In questo contesto infatti avviene il passaggio dalla Comunità Europea all'Unione Europea, sancito dal trattato di Maastricht (1992), il quale ha rappresentato numerose implicazioni, anche per la politica estera, definendo dei passi fondamentali per l'istituzionalizzazione di un ruolo europeo internazionale uniforme ed autonomo.

Se l'identità è costruita in relazione all'altro, la costruzione di un'identità autonoma ed indipendente per l'Unione Europea è la condizione di base per lo sviluppo di un suo ruolo internazionale³⁶. Con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, l'Unione Europea non solo istituzionalizza la Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC), ma manifesta anche un'apertura allo sviluppo di una dimensione militare europea. Nel trattato gli stati membri si impegnano infatti «ad attuare una politica estera e di sicurezza comune che preveda la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre ad una difesa comune, rafforzando così l'identità dell'Europa e la sua

³⁴ Lo sviluppo di una politica estera europea fu incentivata da due motivazioni principali: un incentivo interno, in quanto una politica estera comune poteva rappresentare una prospettiva di stabilizzazione delle relazioni tra gli stati membri, in particolare favorendo un'integrazione funzionale della Germania riunificata; e un incentivo esterno, dovuto alla necessità di recuperare alla mancanza di coordinamento diplomatico-militare degli stati membri che in occasione della guerra del Golfo (1990-91) era risultata ormai impossibile da ignorare (G. Finizio, 2015, 2).

³⁵ Gli Stati Uniti erano nel frattempo impegnati in una ristrutturazione profonda dell'identità della NATO, necessaria dopo la caduta del sistema bipolare. Il conflitto in Bosnia-Erzegovina (2012) mise in luce ulteriormente la tensione UE-USA sulla questione militare europea. Da un lato gli europei chiedevano più autonomia decisionale, dall'altro gli USA chiedevano agli europei maggiore responsabilità in termini di capacità materiali impiegate e coordinamento diplomatico; la frustrazione dell'amministrazione Clinton, costretta ad intervenire nel conflitto a causa dell'impreparazione europea, rappresentò un ulteriore elemento d'apertura nello sviluppo istituzionale di una politica estera comune europea (G. Finizio, 2015, 4-5). Il tema della responsabilità/autonomia europea si manifestò a seguire nel conflitto in Bosnia (1999), dove le stesse dinamiche tra UE e USA si riproposero e si rafforzarono, contribuendo agli sviluppi istituzionali che portarono al lancio della PESD (G. Finizio, 2015, 5-7).

³⁶ R. Whitman, I. Manners, 1998, 246.

indipendenza al fine di promuovere la pace, la sicurezza e il progresso in Europa e nel mondo» (TUE, 1992)³⁷.

Per la prima volta da quasi quarant'anni, dopo il fallimento del progetto della Comunità Europea della Difesa (1954), i leader dei paesi membri sembrano quindi dimostrare la volontà di andare oltre il concetto di Europa potenza civile (R. Whitman, I. Manners, 1998, 135-136). Il progetto della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) viene lanciato in occasione del Consiglio di Colonia (1999), a cui seguirà la preparazione di un corpo di reazione rapida di 60000 unità per il 2003.

Con l'istituzione della PESD, la dialettica Europa potenza civile/militare si è quindi ulteriormente complicata, relativizzando la relazione di pura dicotomia che aveva legato questi due concetti. L'Europa degli anni novanta infatti non è né una potenza interamente civile, avendo iniziato a sviluppare una difesa comune, né una potenza militare, non avendo tuttavia le capacità necessarie a garantire la sicurezza al pari degli stati membri che la compongono. Il dibattito accademico sul ruolo internazionale dell'UE della fine degli anni '90 e l'inizio dei 2000 riflette questo interrogativo: molti infatti si sono chiesti se fosse ancora possibile considerare l'identità dell'Unione Europea come una potenza civile, avendo questa iniziato a sviluppare una dimensione militare³⁸.

Alcuni hanno risposto affermativamente a questo interrogativo, argomentando che l'Europa avrebbe potuto continuare ad essere considerata una potenza civile in virtù della natura civile dei suoi obiettivi, a prescindere dai mezzi utilizzati per raggiungerli. Secondo questa logica di distinzione tra mezzi e fini della potenza civile, l'istituzionalizzazione della PESD non metterebbe in dubbio la natura e la vocazione civile dell'Europa, ma anzi risulterebbe utile per realizzarne gli obiettivi, rappresentando la possibilità di implementare interventi a scopi umanitari³⁹. Secondo questo ragionamento, per alcuni la disposizione di una dimensione militare europea avrebbe addirittura rafforzato l'identità di una potenza civile, perché con la PESD l'Unione Europea avrebbe finalmente disposto dei mezzi necessari per perseguire i propri obiettivi (civili) sulla base dei suoi valori, e che questa svolta istituzionale si sarebbe rivelata ancor più necessaria in considerazione del crollo del sistema bipolare e del conseguente aumento dell'instabilità dell'ordine

³⁷ Tuttavia negli anni seguenti a Maastricht i risultati attesi per una politica estera europea sembrano non raggiungere le aspettative in termini di sviluppi istituzionali e di risultati attesi sul campo, considerando le esperienze in Bosnia (1995) e in Kosovo (1999). La delusione di questi anni si riflette anche nei dibattiti accademici, in cui si parlava del *capabilities-expectation gap* di cui soffrirebbe l'Unione Europea (C. Hill, 1993), o addirittura dell'«eterna fantasia» che l'idea di una politica estera di sicurezza e difesa europea rappresenterebbe (H. Sijssen, 2005).

³⁸ Cfr. H. Maull, 2005; R. Whitman, 2002; K. Smith, 2002; K. Smith, 2005; S. Stavridis, 2001; M. Telò, 2008; M. Telò, 2009.

³⁹ H. Maull, 2005, 78; R. Whitman, 2002, 19-21.

internazionale⁴⁰. Altri hanno invece definito l'istituzione della PESD come l'inevitabile fine dell'idea che l'Europa potesse essere una potenza civile, ritenendo che una distinzione tra mezzi e fini avrebbe solamente portato ad una confusione concettuale e discorsiva, senza però variare la nuova realtà sostanziale dell'Unione⁴¹. Telò propone un superamento dell'accezione più idealistica della potenza civile, intesa come un costrutto ideale di potenza civilizzatrice e pacifista, che lui stesso definisce «dottrina e predicatoria»⁴². Una tale interpretazione, non avendo riscontri empirici, non avrebbe quindi nessuna utilità per la comprensione della più complessa realtà europea; per questo Telò propone in alternativa un'interpretazione più «realistica» di potenza civile, che include anche forme di pressione coercitiva sull'ambiente esterno, ma la cui natura resti comunque collocata in alternativa al modello classico di potenza, come le condizionalità o le missioni di *peace enforcement* autorizzate multilateralmente⁴³.

La varietà di queste posizioni dimostra il clima di profonda rivalutazione della realtà europea al finire del ventesimo secolo. Nel decennio successivo entrambe le teorie di europea potenza civile e militare sono infatti scosse profondamente dall'evoluzione del sistema internazionale; queste evoluzioni hanno messo in crisi la loro relazione di pura dicotomia senza però far perdere del tutto l'attrattività di questi concetti, che continueranno ad avere un'influenza considerevole sul ruolo internazionale dell'UE, andando a costituire degli idealtipi fondamentali per comprendere la natura della politica estera europea.

4. Il potere delle idee e delle norme: l'Europa potenza normativa

In questo contesto di profonda trasformazione del sistema internazionale e dell'identità europea si arriva ai primi anni 2000. In questi anni il dibattito sul ruolo internazionale dell'UE necessita un superamento della dicotomia tra i due modelli di Europa potenza civile/militare. Nel 2002 Ian Manners propone il concetto di «Europa potenza normativa» per definire la fonte del potere e il ruolo internazionale dell'Unione Europea.

⁴⁰ S. Stavridis, 2001, 21. Queste argomentazioni si appoggiano sul fatto che la PESD abbia effettivamente una vocazione prevalentemente civile. Le cosiddette «missioni di Petersberg» infatti racchiudono operazioni a scopi umanitari e di *peacekeeping*, delineando così un profilo della dimensione militare europea la cui postura è dichiaratamente civile (R. Whitman, 2002, 21).

⁴¹ Cfr. K. Smith, 2002.

⁴² M. Telò, 2007, 11.

⁴³ Ivi, 59.

4.1 «Una contraddizione in termini?» La critica all'Europa potenza civile/militare

È proprio a partire dalla critica dei concetti di Europa potenza civile e militare che Manners propone la definizione di Europa potenza normativa, in una prospettiva che può essere inserita nella teoria costruttivista delle relazioni internazionali.

Il costruttivismo emerge a partire dalla constatazione che le correnti tradizionali nelle relazioni internazionali sembrano presentare dei limiti nell'offrire delle concettualizzazioni che spieghino alcune evoluzioni della congiuntura internazionale in seguito al crollo del sistema bipolare. Le trasformazioni del sistema internazionale hanno infatti reso impossibile spiegare i fenomeni riguardanti gli affari internazionali con le sole categorie tradizionali di stato nazione e conflitti armati, se non accompagnate da una presa in considerazione anche del ruolo degli individui e della valutazione dell'influenza delle strutture, ovvero delle idee e delle norme, sugli attori coinvolti nei conflitti. Per questi motivi, di fronte alle nuove sfide poste dall'interdipendenza crescente delle società umane, il costruttivismo sottolinea l'importanza delle costruzioni sociali e del ruolo determinante che le idee e le norme hanno su di esse nel comprendere i fenomeni delle relazioni internazionali⁴⁴.

L'esperienza del crollo dei regimi sovietici ha infatti dimostrato l'importanza di due fattori, che si sono rivelati in questo caso determinanti per la sopravvivenza (o meno) di un regime. Il primo è il fattore ideazionale del potere, ovvero il peso che idee, valori e norme esercitano sulla solidità di un regime. Il secondo fattore è il ruolo di un agente individuale nel determinare il proprio regime, costruito su un sistema di valori e di norme sulla base di un'identità condivisa.

Manners ricorre a delle argomentazioni costruttiviste nella sua critica a Bull e Duchêne, riferendosi esplicitamente all'osservazione delle trasformazioni del sistema internazionale dovute al crollo dei regimi sovietici⁴⁵. Queste argomentazioni possono essere riassunte nella critica all'unità di analisi stato-centrica, di matrice vestfaliana, che le visioni proposte da Bull e Duchêne adottano, e nell'importanza attribuita alle fonti di potere ideazionali.

La prima argomentazione di Manners in questo senso è rivolta alla prospettiva stato-centrica tipica delle correnti tradizionali delle relazioni internazionali.

«One of the problems with the notions of civilian and military power is their unhealthy concentration on how much like a state the EU looks»⁴⁶.

L'obiettivo dell'approccio basato sul potere normativo è di portare il dibattito sul ruolo internazionale dell'Unione Europea a superare la prospettiva vestfaliana, basata

⁴⁴ Cfr. A. Wendt, 1992; A. Wendt, 1999.

⁴⁵ I. Manners, 2002.

⁴⁶ Ivi, 239.

sullo stato nazione come «unità di misura» delle relazioni internazionali. Altrimenti, in una prospettiva stato-centrica, l'Unione Europea non potrebbe nemmeno essere considerata un attore delle relazioni internazionali, non essendo uno stato nazionale.

Entrambe le concezioni di potenza civile e militare hanno in comune una concezione rigida dello stato-nazione. Infatti, sebbene Duchêne ponga l'accento sulla dimensione economica della diplomazia, mentre per Bull l'UE non può essere considerata un attore nelle relazioni internazionali senza delle capacità militari adeguate, autonome ed autosufficienti, per entrambi il focus risulta lo stesso, ovvero la società internazionale, i cui componenti sono gli stati, e non la società civile composta da individui⁴⁷.

Un'assunzione di questo tipo non può spiegare il ruolo internazionale che l'Unione Europea esercita, in considerazione dell'evoluzione del sistema internazionale. In ragione della crescente importanza delle strutture nel determinare le relazioni internazionali, il costruttivismo si concentra sul potere delle idee, dell'identità e delle norme di costruire, e quindi influenzare nel tempo, le relazioni internazionali.

Si arriva quindi al secondo argomento che Manners utilizza nei confronti di Bull e Duchêne. Il secondo argomento di matrice costruttivista che Manners indirizza ai concetti di Europa potenza civile/militare è l'importanza attribuita alla componente ideazionale del potere.

Per i costruttivisti infatti la struttura del sistema internazionale non è composta soltanto da una componente materiale, che sia la forza di natura militare o economica. Il costruttivismo ha come focus la costruzione delle azioni, delle interazioni e delle percezioni che secondo questa teoria plasmano le relazioni internazionali. Ne consegue quindi che per comprendere le relazioni internazionali, la componente ideazionale del sistema internazionale è ugualmente determinante e capace di influenzare significativamente il comportamento degli attori. Il potere normativo si inserisce in un discorso costruttivista, nella misura in cui è identificato da Manners come una forma di potere ideazionale e non materiale⁴⁸. Entrambi i concetti avevano infatti identificato proprio nelle capacità materiali, che fossero militari⁴⁹ o economiche⁵⁰, il fattore determinante di una potenza. Queste due concezioni, strutturate dalla configurazione bipolare del periodo della Guerra Fredda, sono state messe in discussione al crollare dei regimi sovietici dell'Europa dell'Est. La fine di questi regimi, che è stata determinata considerevolmente da fattori ideali, piuttosto che per una loro mancanza in capacità materiali, dimostrerebbe che il potere nell'era contemporanea è in una fase di profonda trasformazione, e che talvolta è il potere delle idee e delle norme, e non quello materiale, ad essere determinante per la vita o la morte di un regime.

⁴⁷ Ivi, 238.

⁴⁸ I. Manners, 2013, 310.

⁴⁹ Cfr. H. Bull, 1982.

⁵⁰ Cfr. F. Duchêne, 1973.

«However, the cold war which structured many of these assumptions ended with the internal collapse of regimes across eastern Europe whose ideology was perceived as unsustainable by its leadership and citizens – by the collapse of norms rather than the power of force. Thus a better understanding of the EU's role in world politics might be gained by reflecting on what those revolutions tell us about the power of ideas and norms rather than the power of empirical force – in other words the role of normative power»⁵¹.

A partire dalla critica a questi due concetti, Manners arriva alla definizione dell'influenza dell'UE nelle relazioni internazionali. Manners non nega l'importanza della fonte del potere materiale, tuttavia porta l'attenzione su un'altra fonte di potere, ovvero quella normativa. Il concetto di potenza normativa suggerisce che l'Unione Europea non sia solo costruita su una base valoriale, ma che questa stessa struttura valoriale rappresenti un'identità definita che è alla base del suo agire nelle relazioni internazionali⁵² e quindi della sua influenza sugli altri attori.

Il ruolo delle costruzioni sociali, valoriali e normative è il centro dell'analisi costruttivista delle relazioni internazionali. La struttura del sistema internazionale è infatti determinata dalla prospettiva che gli attori costruiscono di essa e della loro stessa identità, ed è quindi il risultato di un costrutto sociale⁵³. Per i costruttivisti le idee e le norme sono una fonte di potere, nella misura in cui sono capaci di influenzare e determinare l'identità e quindi i comportamenti degli attori. Anche l'identità degli attori, che è un prodotto sociale, è una costruzione sociale che influenza le relazioni tra gli stati, in un processo continuo di trasformazione e ristrutturazione. Per i costruttivisti esiste quindi un rapporto diretto tra la costruzione di sé (l'identità) e gli interessi, gli obiettivi e le azioni di una potenza.

4.2 Normative Power Europe (2002)

Il potere normativo risiederebbe dunque nell'«abilità di plasmare la concezione di ciò che è normale nelle relazioni internazionali». L'Unione Europea eserciterebbe tale potere cercando costantemente di «ridefinire le norme internazionali a sua immagine».

Si potrebbe così riassumere la potenza normativa come il «potere delle idee e delle norme»⁵⁴.

La potenza normativa dell'UE si concretizza nell'impegno per la difesa e promozione dei valori cardine dell'UE: democrazia, *rule of law*, giustizia sociale ed universalità dei diritti umani. Tuttavia i valori normativi dell'UE sono in costante evoluzione, come in evoluzione è la stessa realtà dell'Unione; per questa ragione, anche valori di matrice liberale come libertà, pace sostenibile, uguaglianza, solidarietà, sviluppo sostenibile e

⁵¹ I. Manners, 2002, 238.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Cfr. A. Wendt, 1992, 394-395; A. Wendt, 1999, 266-278.

⁵⁴ I. Manners, 2002, 238.

good governance sono stati inclusi più recentemente dallo stesso Manners tra i valori normativi sostanziali fondanti della politica estera UE⁵⁵.

La potenza normativa deriva dunque dalla capacità di avere un impatto nelle relazioni internazionali agendo sulla base di standard giuridici e valoriali ben definiti, la cui promozione è applicata direttamente o indirettamente anche sugli altri attori. Indirettamente perché, secondo Manners, già l'esistenza dell'Unione Europea come una realtà post-nazionale dalle forti basi istituzionali, valoriali e normative, è una condizione sufficiente per esercitare un'influenza significativa nel sistema internazionale. In altre parole, l'Unione Europea avrebbe un effetto sugli altri attori delle relazioni internazionali già esistendo, in virtù delle idee, dei valori – delle norme – che essa rappresenta nel mondo. La fonte del potere normativo risiederebbe infatti nella stessa identità dell'Unione Europea, intesa come un complesso risultato del suo contesto storico, del suo sistema politico ibrido e dalla sua costruzione politico-legale, che contribuirebbero alla promozione delle sue norme anche all'esterno, essendo la sua base valoriale il perno attorno al quale girano le relazioni esterne dell'UE.

«[The concept of normative power Europe] is built on the crucial, and usually overlooked observation that the most important factor shaping the international role of the EU is not what it does or what it says, but what it is. Thus my presentation of the EU as a normative power has an ontological quality to it – that the EU can be conceptualized as a changer of norms in the international system; a positivist quantity to it – that the EU acts to change norms in the international system; and a normative quality to it – that the EU should act to extend its norms into the international system»⁵⁶.

Manners conclude affermando che il «potere delle idee e delle norme», ovvero il potere normativo, è inoltre la fonte di potere più significativa dell'Unione Europea nelle sue relazioni internazionali, anche in virtù dell'evoluzione del sistema internazionale⁵⁷.

4.3 Ricezione e critiche

Il concetto proposto da Manners ha suscitato un considerevole riscontro all'interno degli studi sul ruolo internazionale dell'UE, al punto da diventare uno dei *framework* di riferimento nella letteratura sul ruolo internazionale dell'UE⁵⁸. Anche in ragione di questo successo, la potenza normativa è stata utilizzata per analizzare uno spettro sempre più ampio di realtà, permettendo di analizzare anche le relazioni internazionali di altre potenze mondiali oltre all'Unione Europea⁵⁹.

⁵⁵ I. Manners, 2008, 46.

⁵⁶ I. Manners, 2002, 252.

⁵⁷ Ivi, 253.

⁵⁸ Cfr. S. Keukeleire, T. Delreux 2013, 139.

⁵⁹ N. Tocci, 2008; E. Kavalski, 2013.

Gran parte del suo successo è dovuto dalla capacità di offrire una concettualizzazione del ruolo internazionale dell'UE, senza però dover passare dalla definizione della sua *actorness*⁶⁰. Il concetto infatti permette di concentrarsi sulla natura dell'influenza internazionale dell'UE senza dover stabilire necessariamente se l'UE sia un attore internazionale al pari di uno stato nazione, aggirando così il dibattito su cui ad esempio si concentravano i concetti preesistenti di Europa potenza civile o Europa potenza militare.

Anche in ragione della sua popolarità, il concetto è stato anche oggetto di critiche. Per alcuni la potenza normativa non rappresenterebbe che una dimensione più specifica della potenza civile di Duchêne⁶¹. La forza di quest'argomentazione dipende anche da quanto si riconosca già in Duchêne una componente normativa, a cui ad esempio Manners sembra dare meno peso.⁶² Anche Hyde-Price considera la potenza normativa all'interno della stessa corrente del pensiero di Duchêne⁶³. La sua principale obiezione alla potenza normativa, in una prospettiva neorealista, è di sottovalutare il ruolo del potere materiale e delle evoluzioni degli equilibri di potere nel sistema internazionale⁶⁴. Infine alcuni attribuirebbero all'Europa potenza normativa una dimensione politica, più che uno strumento analitico, in quanto mancherebbe di contorni concettuali sufficientemente definiti⁶⁵. In effetti anche alla potenza civile erano state indirizzate considerazioni simili⁶⁶; inoltre entrambi i concetti cercano di descrivere e definire una potenza a partire dall'assunto che l'Unione Europea sia «qualitativamente diversa»⁶⁷.

Anche Mario Telò vedeva un continuum tra la potenza civile di Duchêne e la potenza normativa di Manners, descritti come declinazioni diverse dello stesso concetto in funzione dei differenti contesti storici; secondo questo ragionamento, la potenza normativa di Manners potrebbe essere interpretata come una particolare declinazione del concetto di Duchêne, perché calato nell'epoca post-bipolare⁶⁸. L'idea che la potenza normativa rappresenti un'evoluzione storica del concetto di Europa potenza civile potrebbe forse essere sostenuta anche dalle parole conclusive di Ian Manners nel suo articolo più famoso.

⁶⁰ I. Manners, T. Diez, 2007, 175.

⁶¹ T. Diez, 2005, 616-618.

⁶² Maull, che ha insistito più di altri sulle tendenze normative della potenza civile, ha esplicitamente distinto ad esempio la potenza civile da una potenza unicamente commerciale (H. Maull, 1990,93). Manners invece insiste soprattutto sul potere economico come fonte principale della potenza civile (I. Manners, 2002,236, 240)

⁶³ A. Hyde-Price 2006, 223.

⁶⁴ Ivi, 226-227.

⁶⁵ T. Forsberg, 2011, 1187-1199.

⁶⁶ K. Smith, 2005, 66-67.

⁶⁷ S. Lucarelli, 2009, 253, 261.

⁶⁸ M. Telò, 2007, 56-57.

«Rather than being a contradiction in terms, the ability to define what passes for ‘normal’ in world politics is, ultimately, the greatest power of all»⁶⁹.

Sebbene infatti Manners costruisca il concetto di Europa potenza normativa in opposizione ad entrambi gli autori, conclude tuttavia la sua dissertazione indirizzando una critica ad uno solo di loro. Il riferimento di Manners ad una «contraddizione in termini» richiama infatti l'articolo di Bull⁷⁰ – che potesse esistere una potenza civile nelle relazioni internazionali costituirebbe per Bull appunto una «contraddizione in termini». Si potrebbe concludere quindi che, sebbene Manners rifiuti le assunzioni condivise da entrambi gli autori, esprima infine una distanza maggiore nei confronti di Bull, piuttosto che di Duchêne e della sua potenza civile.

È certo dunque che l'Europa potenza civile abbia rappresentato un'influenza fondamentale per il concetto di Manners. La potenza normativa ha però due meriti rispetto alle concettualizzazioni precedenti sul ruolo internazionale dell'UE. Il primo è quello di aver superato la dicotomia tra la dimensione civile e militare, e di aver dato una categoria che potesse considerare il ruolo internazionale dell'UE senza passare dal paragone dell'UE con uno stato nazione. Il secondo merito è quello di aver messo al centro dell'analisi il peso delle idee e delle norme, che effettivamente costituisce una componente importante dell'influenza internazionale europea. Questi elementi distintivi della potenza normativa sono riconducibili all'evoluzione del sistema internazionale e caratteristici del contesto post-bipolare.

Il focus sulla componente ideazionale del potere deve tuttavia essere integrata con un'analisi obiettiva delle capacità effettive dell'UE⁷¹, che passano dalla valutazione degli equilibri di potere e dell'evoluzione della congiuntura internazionale.

5. Quale ruolo internazionale per l'UE? L'evoluzione del potere in politica estera

Nel 2002 Manners aveva definito la capacità normativa come «il potere più grande di tutti»⁷² in ragione dell'evoluzione della congiuntura internazionale. Oggi le tendenze che avevano portato Manners a quest'affermazione sono ancora più accentuate.

Al finire della Guerra Fredda, l'ordine liberale, espressione del blocco occidentale, si è esteso a livello globale, essendo il polo statunitense l'unico rimasto del sistema internazionale bipolare.

Ad oggi, il sistema internazionale non presenta ancora potenze dalla capacità e dalla volontà sufficienti a presentare un'alternativa al modello liberale. Quest'assenza di un

⁶⁹ I. Manners, 2002, 253.

⁷⁰ Cfr. H. Bull, 1982.

⁷¹ R. Whitman, 2002, 11.

⁷² I. Manners, 2002, 253.

meccanismo di controbilanciamento del polo statunitense rende l'attuale sistema internazionale più incerto, il cui sbocco naturale risulterebbe più difficile da prevedere. Uno dei motivi principali dell'assenza di un controbilanciamento è l'alto livello di inclusività del sistema liberale, che renderebbe difficile e meno conveniente alle altre potenze di costruire un modello alternativo⁷³. Il processo di socializzazione delle norme liberali ha probabilmente contribuito ad un rallentamento della redistribuzione del potere; tuttavia, a partire dall'osservazione di cambiamenti importanti nel sistema nella distribuzione del potere materiale, specialmente nella sua dimensione socio-economica, l'opinione prevalente nella comunità scientifica è che prevarrà una configurazione del potere multipolare.

Se infatti nelle questioni militari interstatali classiche ha senso parlare ancora degli Stati Uniti come di una potenza egemone, a più di trent'anni del crollo del sistema bipolare non si può affermare lo stesso nelle questioni socioeconomiche, all'interno delle quali difficilmente gli Stati Uniti possono prendere decisioni senza tenere conto delle altre potenze mondiali, come Unione Europea, Cina, Russia, Giappone, ed altri paesi. La crescente importanza di summit come il G7 o il G20 sono un riflesso di questa configurazione. A questa «dispersione» di potere tra più potenze statuali si aggiunge inoltre una «decentralizzazione» del potere, con l'affiorare di attori non statuali che hanno sempre più capacità materiali simili a quelle di uno stato⁷⁴ e talvolta anche maggiori.

A partire dalla valutazione di questa configurazione del potere, la constatazione unanime della comunità scientifica è che il panorama internazionale sia ancora in profonda evoluzione e trasformazione e che probabilmente prevarrà una configurazione multipolare del potere, in cui vi saranno più potenze ad avere maggiore potere decisionale ed allo stesso tempo meno possibilità di prevalere, presentando quindi una certa instabilità all'interno del sistema, dovuta ad un'osservabile «diminuzione del tasso di governabilità dei processi mondiali»⁷⁵.

5.1 L'Europa potenza normativa nell'era del multipolarismo

Queste considerazioni confermano l'importanza di utilizzare un concetto come la potenza normativa per descrivere il ruolo interazionale dell'UE, portando alla luce nuove problematiche.

In uno scenario multipolare il potere presenta una dispersione e una decentralizzazione maggiore; in altre parole più potenze mondiali possono coesistere simultaneamente. Ne consegue che in uno scenario multipolare ogni potenza mondiale

⁷³ J. Ikenberry, 2013, 154-162.

⁷⁴ J. Nye, 2005, 6-7.

⁷⁵ M. Telò, 2007, 14.

ha potenza o potenzialità normative, non solo l'Unione Europea; e ogni grande potenza si considera normativa, in quanto ciascuna di loro fa riferimento al proprio sistema di valori come linea guida del loro agire nelle relazioni internazionali⁷⁶. Se quindi, in uno scenario multipolare, ogni potenza è una potenza normativa, allora ogni potenza avrà una concezione propria di ciò che è normale nelle relazioni internazionali. In una configurazione del potere multipolare, in cui il potere è disperso e decentralizzato, la questione della coabitazione tra più potenze normative è quindi di considerevole rilevanza.

Il primo problema che deriva da queste considerazioni è legato alla necessità di una base normativa comune che permetta un dialogo tra più potenze normative. Tocci ed altri hanno applicato il concetto di potenza normativa non solo all'Unione Europea, ma anche alle principali potenze globali – Cina, Unione Europea, Stati Uniti, Russia, India. Una delle problematiche fondamentali riscontrate dall'osservazione di questo scenario «eterogeneo» tra potenze normative risiederebbe nel diverso significato attribuito al diritto internazionale⁷⁷. Queste divergenze derivano dalla differente associazione che queste potenze attribuiscono al diritto in relazione alle situazioni in cui vi è uno squilibrio di poteri, e quindi una potenziale situazione di oppressione. Se infatti per le democrazie liberali dell'occidente il formalismo rappresenta una garanzia per i più deboli, perché fungerebbe da equalizzatore nelle relazioni in cui vi è uno squilibrio di potere⁷⁸, per le potenze emergenti, memori delle esperienze coloniali, le norme conterrebbero il rischio di esprimere il punto di vista unilaterale dell'oppressore.

Da questa diversità di prospettive storico-filosofiche derivano le differenze nell'interpretazione del diritto internazionale. Infatti per le democrazie liberali dell'occidente il diritto internazionale è la fonte della legittimità stessa dell'ordine internazionale, mentre le potenze emergenti prediligono un approccio meno formale, mantenendo un'interpretazione delle norme che dipenda dalla presa in esame del processo di produzione delle norme internazionali, piuttosto che sulle norme stesse⁷⁹. Di conseguenza, le potenze emergenti privilegiano il principio di non-interferenza in difesa della sovranità nazionale, la negoziazione consensuale, la cooperazione e il rispetto reciproco, sottolineando l'importanza della simmetria delle relazioni come condizione della legittimità della norma⁸⁰.

Il secondo problema riguarda l'importanza della percezione dell'altro. In uno scenario multipolare, il normale che una potenza normativa afferma nelle relazioni internazionali dipende anche dal fattore relazionale, frutto dell'interazione con l'altro. La percezione

⁷⁶ N. Tocci, 2008, 4.

⁷⁷ N. Tocci, 2008, 11-12.

⁷⁸ Z. Laidi, 2008, 4.

⁷⁹ N. Tocci, 2008, 311.

⁸⁰ Ivi, 310-311.

dell'altro è quindi di fondamentale importanza per la legittimità e l'efficacia di una potenza normativa.

Il tema del rischio di nascondere una narrativa che potrebbe portare a tendenze imperialistiche non è nuovo nello studio sul ruolo internazionale dell'UE⁸¹. Già in Duchêne il riferimento a voler «addomesticare» o civilizzare le relazioni interstatali aveva suscitato critiche ed obiezioni in questo senso⁸². Lo stesso Manners ha ammesso il rischio che l'Europa potenza normativa potesse essere ricevuta come una nuova forma retorica volta a nascondere vecchie tendenze imperialistiche, il cui obiettivo sarebbe «civilizzare» ancora una volta il mondo⁸³.

In ragione di queste argomentazioni, il riconoscimento è un obiettivo fondamentale per la legittimità e l'efficacia di una potenza normativa, specialmente in una configurazione del potere multipolare, e «la questione fondamentale non è tanto diventare una potenza normativa, ma piuttosto essere riconosciuta come tale dagli altri attori del panorama globale»⁸⁴. Il tema del riconoscimento è di fondamentale importanza non solo per le potenze normative più «giovani», ma anche per l'Unione Europea. La prospettiva degli altri attori del sistema internazionale, e la condivisione o la condivisibilità dei valori dell'Europa potenza normativa è quindi una componente determinante per un'effettiva implementazione delle norme promosse dall'UE.

La componente prescrittiva della potenza normativa non si confonde con tendenze imperialistiche o universalistiche, se è piuttosto intesa come l'elaborazione di una politica estera «basata su standard universalmente accettati ed il più legittimi possibile, pur non essendo neutri in termini etici»⁸⁵, in una logica di *win-win*. In ragione anche di questo, alla base delle interazioni tra potenze normative diverse è necessaria una base comune da cui partire e da cui la potenza normativa possa essere legittimata nell'esercitare la sua potenza. Questa base comune non può che essere il diritto internazionale, quale minimo comun denominatore universalmente condiviso.

L'evoluzione della configurazione internazionale verso una distribuzione del potere multipolare rafforza quindi ulteriormente l'utilità del framework della potenza normativa proposto da Manners per spiegare il ruolo internazionale dell'UE e la sua principale fonte di potere. Le tendenze che già erano alla base dell'intuizione di Manners nel 2002 sono molto più marcate nel 2021, e portano alla luce il terzo merito del concetto di potenza normativa, ovvero la sua dimensione relazionale. Rispetto alla potenza civile e militare

⁸¹ J. Galtung, 1973, 68-85; B. Hettne, F. Söderbaum, 2005, 551.

⁸² K. Smith, 2005, 74.

⁸³ I. Manners, 2013, 319-320. Tuttavia lo stesso autore ha risposto a queste critiche riportando l'esempio della lotta europea contro la pena di morte nel mondo, dimostrando che l'UE promuove le sue norme anche con potenze industrializzate come il Giappone e gli Stati Uniti, potenze con cui l'UE chiaramente non presenta uno squilibrio di potere tale da poter parlare di neoimperialismo europeo (I. Manners, 2002, 253).

⁸⁴ E. Kavalski, 2013, 247.

⁸⁵ N. Tocci, 2008, 5.

infatti, che si concentrano sulla definizione dell'UE sulla base di cosa essa sia, la potenza normativa definisce l'UE sulla base di come si relaziona con le altre potenze.

5.2 Forza e legittimità della potenza normativa

Cosa influenza di più il «successo» di una potenza normativa nel plasmare le norme internazionali a sua immagine?

I differenziali di potere sono una componente importante nel comprendere l'impatto di un attore normativo su un altro attore. Infatti anche la configurazione del potere determina gli interessi e le capacità degli attori di perseguire i propri obiettivi⁸⁶. Una potenza normativa per essere tale deve detenere quindi una quantità sufficiente di «potere relativo» per convincere gli altri attori ad accettare delle nuove norme come universalmente accettate e legalmente vincolanti a livello internazionale.

Tuttavia, i differenziali di potere non sono l'unica variabile determinante per l'impatto di una potenza normativa. Anche la legittimità ed il posizionamento morale di un attore internazionale giocano un ruolo chiave nell'abilità di una potenza normativa nel creare delle norme e poi farle interiorizzare dagli altri attori, attraverso un processo di socializzazione che le diffonde e le codifica internazionalmente⁸⁷. Questo è ancor più vero in uno scenario multipolare, dove nessuna potenza può essere definita la sola egemone e dove quindi la componente relazionale della potenza normativa, data dal processo di socializzazione all'origine della norma, acquista ancor più rilievo. La legittimità di una nuova norma deriva quindi anche dalla condivisione e dalla compatibilità dei valori della potenza normativa con quelli degli altri attori presenti sulla scena internazionale.

Autori di riferimento per la letteratura menzionata⁸⁸ propongono due principali «soluzioni» ad una configurazione internazionale composta da più normatività:

- Aumentare la *consistency* con cui le norme vengono implementate e riaffermate. La *consistency* aumenterebbe infatti il livello di fiducia tra gli attori internazionali, tramite un processo di socializzazione più intenso e puntuale, e ciò creerebbe una crescita costante della fiducia reciproca, ottimizzando così progressivamente le relazioni internazionali⁸⁹.
- Una seconda soluzione, da applicare parallelamente alla prima, potrebbe essere quella di applicare il concetto del «vantaggio comparativo» alle potenze normative, in un'ottica funzionalista. Si promuoverebbe così un sistema di interazione virtuosa di competizione tra norme, che potrebbe portare ad una crescente regolazione multilaterale del sistema internazionale secondo le diverse «sfere di competenza» tra più potenze normative. Diversi

⁸⁶ N. Tocci, 2008, 313.

⁸⁷ M. Finnemore, K. Sikkink 1998; A. Wendt 1999, 272-3.

⁸⁸ I. Manners, N. Tocci, 2008.

⁸⁹ N. Tocci, 2008, 328.

attori internazionali si comporterebbero come «imprenditori di norme» in aree diverse, secondo le loro aree di eccellenza o di «vantaggio comparativo» determinato dal loro potere relativo e dalla loro legittimità e posizionamento etico in specifiche aree di competenza e regioni geografiche. Queste potenze normative creerebbero quindi nuove norme nei limiti definiti dal diritto internazionale e poi contribuirebbero alla loro diffusione attraverso le loro relazioni esterne e i loro *network* transazionali, portando ad una «cascata» di adesione alle norme, attraverso il processo di socializzazione degli attori internazionali⁹⁰.

5.3 L'UE: un impero normativo?

L'Europa potenza normativa definisce la capacità dell'Unione Europea di estendere all'esterno dei suoi «confini» le proprie norme e condizioni normative. Sulla base di questa definizione, alcuni si sono chiesti se la politica estera dell'UE fosse assimilabile ad una politica imperiale⁹¹.

Alcuni hanno effettivamente accostato la realtà dell'Unione Europea a quella di un impero⁹². A partire dall'osservazione della Comunità Europea, Galtung aveva già identificato nella realtà europea la tendenza alla realizzazione di una *Pax Bruxellana*, il cui centro amministrativo dell'oggi Commissione Europea e le cui basi legali avrebbero costituito il fondamento di un ordine internazionale orientato agli interessi imperialistici europei, e che rapidamente avrebbe fatto parte integrante del sistema di valori e quindi dell'identità europea⁹³.

A seconda del grado di coercizione che l'UE andrebbe ad utilizzare sugli altri attori, Jan Zielonka prevede due modalità dell'Europa potenza normativa: una «superpotenza», più assertiva, consisterebbe nell'imporre condizioni economiche dolorose a chi non si adegua alle norme, mentre una «potenza modello», più benigna e meno coercitiva, si baserebbe sul potere attrattivo dell'esempio, convincendo gli altri attori ad adottare gli stessi standard perché più convenienti per loro e perché legittimamente inseriti nell'ordine internazionale, anche tramite l'utilizzo di incentivi che promuovano l'adozione di queste norme⁹⁴.

Questa tensione tra due approcci normativi diversi è particolarmente evidente proprio nelle politiche ambientali dell'UE, che contengono due «anime» o approcci differenti all'implementazione della norma: da un lato un approccio negativo, che prevede l'imposizione di una tassazione sui prodotti con standard ambientali più bassi

⁹⁰ Ivi, 324.

⁹¹ J. Zielonka 2008; B. Hettne, F. Söderbaum, 2005.

⁹² J. Zielonka, 2008; J. Galtung, 1973.

⁹³ J. Galtung, 1973, 118.

⁹⁴ J. Zielonka, 2008, 482-4.

rispetto agli europei, dall'altro lato un approccio positivo, che punta a fissare target unilaterali, che poi andranno ulteriormente elevati una volta raggiunti dagli altri «competitors». Tuttavia l'efficacia di entrambe le strade dipendono da quanto l'UE possa «permettersi» di implementare queste soluzioni e da quanto l'impegno verso queste azioni intacchino i suoi interessi commerciali⁹⁵.

Per Manners l'Europa potenza normativa non sarebbe solo una realtà molto lontana dall'idea di un impero, ma addirittura costruita in antitesi, in virtù della componente innatamente pacifista e post-westphaliana dell'identità europea⁹⁶.

In realtà ciò che sembra distinguere la potenza normativa da una politica estera assimilabile a quella di un impero è la capacità della potenza normativa di applicare le sue norme all'esterno senza coercizione, senza ricorrere quindi alla forza materiale. La potenza normativa può infatti essere anche definita come la capacità da parte dell'Unione Europea di implementare i suoi principi normativi al di fuori dei propri «confini», pur senza la capacità materiale necessaria ad imporre le sue norme⁹⁷. Questa convergenza volontaria alle norme europee da parte di attori terzi sarebbe dovuta ad una loro genuina condivisione, basata sulla legittimità e sull'utilità condivisa delle norme; per questo motivo, sarebbe inoltre più efficace di quella basata sulla coercizione o sull'interesse, perché legata alla condivisione di valori comuni. Infatti questa condivisione valoriale permetterebbe di strutturare l'identità degli attori coinvolti nel processo, garantendo così un'adesione alle norme ancora più efficace di una basata sull'interesse o sulla coercizione.

«Sometimes people follow norms not because they think it will serve some exogenously given end but because they think the norms are legitimate and therefore want to follow them. To say that a norm is legitimate is to say that an actor fully accepts its claims on himself, which means appropriating as a subjectively held identity the role in which they have been positioned by the generalized Other. [...] Because it is constitutive of their identity, actors now have a stake in the norm that they did not before. Their behavior is interested, but not "self" interested. The quality of their compliance will therefore be high, as will their resistance to normative change»⁹⁸.

È quindi l'assenza dell'uso di strumenti di natura coercitiva, o del ricorso alla forza, che distinguerebbe la potenza normativa da un impero. Tuttavia, è argomentabile che nella realtà questa distinzione dipenda soprattutto dalla configurazione del potere e da quanto potere relativo l'Unione Europea possa esercitare su un attore terzo.

Secondo altri autori la differenza tra una potenza civile e una potenza imperiale, seppur «leggera» in quanto non basata sulla forza militare (*soft imperialism*), sarebbe

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ I. Manners, 2002, 240.

⁹⁷ O. Parker, B. Rosamond, 2013, 238.

⁹⁸ A. Wendt, 1999, 272-3.

dovuta all'importanza data ai valori e alle norme, che rappresenterebbero proprio il «capitale normativo» dell'Europa⁹⁹, e la presenza di un'asimmetria della relazione col paese terzo; la presenza di un'asimmetria infatti impedirebbe al paese terzo di scegliere volontariamente di aderire alle norme, esercitando un certo grado di coercizione su di esso¹⁰⁰.

Il rischio che l'Europa potenza normativa ricada in una potenza dalle tendenze imperialistiche dipende infatti anche dalle sue effettive capacità materiali e se queste siano effettivamente sufficienti ad imporre un certo grado di coercizione. Il concetto di potenza normativa non rischia l'assimilazione alla categoria imperiale se la distribuzione di potere materiale è più o meno bilanciata tra le due potenze. In questo caso, l'Europa potenza normativa sarebbe una forma di potere o influenza dalla forma non coercitiva, che si basa sulla legittimità e la condivisione della norma. Se invece l'Unione Europea si trova in una condizione di squilibrio di potere a lei favorevole nei confronti di un paese terzo, a quel punto anche la volontaria condivisione da parte del ricevente della potenza normativa risulterebbe condizionata dalla distribuzione di potere materiale tra le due potenze.

Il caso della relazione tra i paesi dell'Est e l'UE è un esempio che dimostra come nella realtà sia difficile distinguere tra capacità di attrazione basata sulla condivisione volontaria delle norme europee o basata su coercizione¹⁰¹. Da un lato, lo squilibrio di potere in termini di capacità materiali, in questo caso economiche, tra l'UE e questi paesi è innegabile; dall'altro però il progetto delle transizioni democratiche dei paesi dell'Est non avrebbe potuto verificarsi con successo se questi paesi non fossero loro stessi stati attratti dall'Europa e da quello che l'«essere europei» rappresentasse. Sebbene infatti l'attrazione di questi paesi sia stata sicuramente originata dal bisogno di migliorare la propria condizione materiale, ciò che ha reso così efficace la transizione fu l'adesione di questi paesi ai principi liberali, che ancor prima di entrare nell'Unione Europea avevano integrato nella loro stessa identità di stati nazionali e di attori internazionali, nel momento in cui avevano rifiutato il modello sovietico.

La potenza normativa offre perciò un processo di internalizzazione delle norme che risulterebbe più efficace, perché basato sulla volontaria condivisione di quelle norme perché desiderabili e legittime. La legittimità delle norme deriverebbe dall'associazione dell'identità stessa degli attori coinvolti a quelle norme. Né l'internalizzazione basata su pressione esogena, e nemmeno quella basata sull'interesse garantirebbe un'adesione ugualmente efficace, proprio perché queste due fonti di convergenza non intaccano l'identità dell'attore, non associando la propria identità alla convergenza verso quell'insieme di valori o di quelle norme.

⁹⁹ M. Telò, 2008, 56.

¹⁰⁰ B. Hettne, F. Söderbaum, 538-539.

¹⁰¹ J. Zielonka, 2008, 476.

In uno scenario del potere multipolare, in cui l'Unione Europea non è la sola potenza normativa e in cui il potere è più disperso e decentralizzato di prima, questa fonte di legittimità è quindi ancor più determinante. Le capacità materiali sono una componente determinante nelle relazioni internazionali, e l'attuale distribuzione delle capacità materiali non può far pensare che l'Unione Europea sia in grado di esercitare la sua potenza su basi coercitive a livello globale. Le capacità materiali europee, anche quelle di natura economica, sono infatti molto diverse da quando Galtung definì la CE come una superpotenza in divenire.¹⁰² L'UE quindi non può imporre le sue norme su basi coercitive a livello globale, non avendone la capacità. Ma l'Unione non può che voler influenzare le regole della *governance* internazionale attraverso il suo potere economico, «esportando» così il proprio modello di *governance* ad altri paesi, pur imponendo loro condizioni significative¹⁰³, nella misura in cui ciò le sia possibile. Inoltre una condivisione dei valori dell'Europa potenza normativa basata sulla scelta e non sulla coercizione eserciterebbe un'influenza stabilizzatrice sull'ordine mondiale e sulla *governance* globale¹⁰⁴, a maggior ragione una necessità in una configurazione in cui la distribuzione del potere è multipolare.

Questa interpretazione dell'Europa potenza normativa si inserisce in un'interpretazione liberale delle relazioni internazionali, che fa riferimento alle «preferenze», in senso liberale, espresse dagli attori internazionali sulla base delle loro possibilità, dei loro interessi e delle loro identità¹⁰⁵. L'idea che un'adesione alle norme europee per compatibilità valoriale e per vicinanza identitaria sia una forma di adesione più efficace rispetto a quella basata sulla forza è quindi l'essenza della potenza normativa; per questo motivo la potenza normativa offre ancora, e forse soprattutto oggi, una considerazione di fondamentale importanza per il ruolo internazionale dell'Unione Europea.

¹⁰² A partire da quest'osservazione emerge un'altra critica all'idea di potenza civile/normativa per definire il ruolo internazionale dell'UE. I realisti americani infatti argomentano che una tale identità non sia basata tanto su una scelta ma piuttosto originata da una necessità degli europei, perché mancanti delle capacità materiali necessarie ad esercitare una potenza nel senso tradizionale del termine (A. Hyde-Price 2006). Argomentazioni simili fanno quindi coincidere la nozione di «civile» con debolezza (B. Hettne, F. Soderbaum 2005, 551).

¹⁰³ J. Zielonka, 2008, 482-484.

¹⁰⁴ B. Hettne, F. Soderbaum 2005, 552.

¹⁰⁵ Z. Laidi, 2008, 3.

6. Conclusione

L'Unione Europea non è uno stato nazionale e non presenta caratteristiche che suggeriscano che in futuro evolva necessariamente in questa direzione. Tuttavia l'Unione Europea è un potente attore internazionale¹⁰⁶.

L'Unione Europea può essere definita come una realtà post-nazionale costruita dagli stati membri con l'intenzione di gestire le sfide poste dalla globalizzazione alle politiche nazionali, tra cui anche la politica estera. La crescente interdipendenza delle società umane ha infatti rimescolato la distribuzione del potere e di conseguenza ha anche rivoluzionato il concetto di *actorness* nelle relazioni internazionali, che non rientra più unicamente nella categoria di stato nazione. In virtù di queste considerazioni, l'Unione Europea potrebbe quindi essere considerata un attore internazionale nella misura in cui sarebbe capace di agire come un'entità unica, autonoma ed indipendente nelle sue relazioni internazionali in certi aspetti della politica estera.

L'Europa potenza normativa è uno dei *framework* teorici costruito per spiegare, comprendere, valutare e riconoscere il ruolo internazionale dell'Unione Europea alla luce dei cambiamenti strutturali dell'era contemporanea, che è caratterizzata da globalismo, multilateralismo e multipolarismo crescenti, i quali richiedono una ridefinizione dei concetti di *actorness* e del potere nelle relazioni internazionali¹⁰⁷.

Il concetto dell'Europa potenza normativa presenta tre vantaggi principali.

Il primo vantaggio della potenza normativa è di offrire una concettualizzazione che permetta di superare l'opposizione tra le nozioni di «Europa potenza militare» attribuita a Hedley Bull¹⁰⁸ e di «Europa potenza civile» elaborata da François Duchêne¹⁰⁹ all'interno del dibattito sull'identità internazionale dell'Unione Europea e della definizione della sua *actorness* nelle relazioni internazionali. Ciò permette anche di offrire un'unità di analisi delle relazioni internazionali che permetta di comparare, mettendo sullo stesso piano, diversi attori internazionali, che siano essi stati nazionali o meno¹¹⁰.

Il secondo vantaggio della potenza normativa è di dare la possibilità di concentrarsi sul fattore ideazionale per definire la fonte del potere dell'UE. Ciò permette di riconoscere il ruolo internazionale all'UE nella sua componente etica e valoriale, identificando la sua identità come la sua più grande forza.

Il terzo vantaggio della potenza normativa consiste nel dare la possibilità di concentrarsi sull'aspetto relazionale di una potenza, permettendo di definire l'influenza internazionale dell'UE a partire da come l'UE si relaziona con le altre potenze piuttosto che partendo da cosa l'UE sia. È proprio in virtù di questa componente relazionale che, in

¹⁰⁶ J. Zielonka, 2008, 473-474.

¹⁰⁷ I. Manners, 2013, 304.

¹⁰⁸ Cfr. H. Bull, 1982.

¹⁰⁹ Cfr. F. Duchêne, 1973.

¹¹⁰ I. Manners, 2013, 307; N. Tocci, I. Manners, 2008, 300-329.

uno scenario multipolare, il concetto dell'Europa potenza normativa risulta ancora più utile per comprendere l'influenza ed il potenziale dell'UE nelle sue relazioni internazionali. La componente relazionale del concetto di Europa potenza normativa acquista infatti ancor più rilevanza nell'era contemporanea, in cui il potere è più disperso e decentralizzato. In uno scenario internazionale multipolare, questo concetto risulta ancora più utile per comprendere l'influenza ed il potenziale dell'Unione Europea nelle relazioni internazionali. Nell'era delle grandi trasformazioni e del multipolarismo, influenza è anche fornire un progetto ed una visione della realtà e della propria identità coerente e funzionale alle esigenze dell'altro. L'importanza del riconoscimento, che passa anche per la compatibilità e la condivisione dei valori proposti dalla potenza normativa col resto del mondo, acquista di conseguenza ancor più importanza.

Per questi motivi, riconducendo la natura dell'influenza internazionale dell'Unione Europea al suo patrimonio etico, normativo ed identitario, il concetto propone un'insostituibile prospettiva per un'analisi sul futuro dell'Unione Europea. L'UE ha interesse, capacità e legittimità necessarie ad esercitare una funzione normativa nel sistema internazionale. Il dibattito si concentra soprattutto sul modo in cui l'Europa sceglierà di esercitare questa potenzialità normativa. L'Unione Europea eserciterà una capacità di attrazione verso le sue norme basate più o meno sulla legittimità di queste norme, che dipenderà da quanto gli altri attori del sistema internazionale decideranno di condividere, assumendoli consapevolmente come parte della loro identità.

Al momento di redazione di questo lavoro (2026), a quattro anni dall'invasione russa dell'Ucraina e di fronte al recente allargamento del conflitto in Medio Oriente, in uno scenario di profonda trasformazione degli equilibri geopolitici che sembrano vedere una sempre crescente preponderanza della forza rispetto al multilateralismo, parlare dell'Europa come «potenza normativa» o, analogamente, dell'importanza della componente ideazionale del potere potrebbe apparire un discorso obsoleto; eppure adottare una prospettiva costruttivista non significa ignorare il peso della forza militare o le dinamiche della forza, ma piuttosto attribuire a quello ideazionale, composto dai valori che costituiscono un progetto politico e del diritto inteso ad attuarli, uguale peso e dignità.

Forse, infine, il vantaggio principale di considerare l'Europa come una «potenza normativa» potrebbe essere quello di prendere in seria considerazione il ruolo dei principi costitutivi dell'Unione, che, ancor prima della sua giurisprudenza – giurisprudenza che è appunto fondamentale ad attuare tali principi – permettono all'Unione di essere, prima di tutto, un soggetto ed un progetto politico, con una visione propria di sé stessa e del mondo. Ed è a partire da tali principi che, forse, anche il dibattito sulla natura giuridica dell'Unione dovrebbe partire. Per questi motivi le ovvie, ormai, come anche esposto in questo elaborato, storiche, argomentazioni che pongono di fronte ai limiti della PESC e nella PSDC, seppur condivisibili, perdono rilevanza nel discorso, in quanto

questi due meccanismi non sono che un piccolo frammento, e sono forse, addirittura interpretabili come la conseguenza, del potere, e del potenziale, normativo europeo.

In questo senso, se si prende in considerazione la teoria dell'Europa come potenza normativa, anche il discorso sui limiti dell'Unione Europea in politica estera sono da relativizzare in quanto, semmai, mai come in questo momento, il problema sembra più essere una conflittualità di più potenze normative, sul piano geopolitico – Stati Uniti, Cina, Russia, e, infine Unione Europea – le quali norme, o principi etico-regolatori, non riescono a trovare conciliazione o compatibilità.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ALCARO Riccardo, BARGUÉS Pol, 2025, *Conflict Management and the Future of EU Foreign and Security Policy: Relational Power Europe*. Routledge, London.

ARCHIBUGI Daniele, HELD David, 1995, *Cosmopolitan democracy: an agenda for a new world order*. Polity Press, Cambridge.

BULL Hedely, 1982, «Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?». *Journal of Common Market Studies*, 21(149), 149-170.

CAFFARENA Anna, 2007, «Per una concezione più esigente della potenza civile». In *Europa potenza civile o entità in declino?*, a cura di Giuliana Laschi, Mario Telò. Il Mulino, Bologna.

COMMISSIONE EUROPEA, 2026, «Taking lessons from practices of interdisciplinarity in Europe». CORDIS.

DIEZ Thomas, 2005 «Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'». In *Millennium*, 33(3), 613-636.

DUCHÊNE François, 1973 «The European Community and the Uncertainties of Interdependence». In *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, edited by Max Kohnstamm, Wolfgang Hager Macmillan, London.

FINIZIO Giovanni, 2015, «Cooperazione o Competizione? La cooperazione tra UE e NATO», versione italiana del capitolo «Cooperação ou Competição? As Relações entre a União

Europeia e a OTAN/NATO». In *Cooperação Interagencia e Defesa*, edited by Marcos A. Guedes de Oliveira, Graciela De Conti Pagliari. Ed. Universitaria UFPE, Recife.

FINNEMORE Martha, SIKKINK, Kathryn, 1998 «International norm dynamics and political change». In *International organization*, 52(4) 887-917.

FORSBERG Thomas, 2011, «Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type». In *Journal of Common Market Studies*, 49(6), 1183-1204.

GALTUNG Johan, 1973, *The European Community: A Superpower in the Making*. Routledge, London.

GAMBLE Andrew, 2009, «Dalla pace liberale al ritorno della storia: l'Unione Europea e l'ordine mondiale in trasformazione». In *L'Europa nel sistema internazionale: sfide, ostacoli, dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, a cura di Giuliana Laschi, Mario Telò. Il Mulino, Bologna.

HELD David, MCGREW Anthony (Eds), 2000, *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge, Polity Press.

HETTNE Björn, SÖDERBAUM, Fredrik, 2005 «Civilian power or soft imperialism? The EU as a global actor and the role of interregionalism». In *European Foreign Affairs Review* 10(4), 535-552.

HILL Christopher, 2003, *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave Macmillan, London.

HOLT Stephen, 1977 «Interdisciplinarity and European Studies». In *Studies in Higher Education*, 2(2), 161-166.

HYDE-PRICE Adrian, 2006, «“Normative” power Europe: a realist critique». In *Journal of European Public Policy*, 13(2), 217-234.

IKENBERRY John, 2013, *Leviatano Liberale*. Utet, Novara.

KAVALSKI Emilian, 2013, «The struggle for recognition of normative powers: Normative power Europe and normative power China in context». In *Cooperation and Conflict*, 48(2), 247-267.

KEOHANE Robert, 2002 «Governance in a Partially Globalized World». In *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, edited by David Held, Anthony McGrew. Polity Press, Cambridge.

KEUKELEIRE Stephan, DELREUX Thomas, 2014, *The Foreign Policy of The European Union*. Palgrave Macmillan, London.

LAÏDI Zaki (edited by), 2008, «EU Foreign Policy In A Globalized World: Normative Power and Social Preferences». In *EU Foreign Policy In A Globalized World: Normative Power and Social Preferences*. Routledge, London.

LUCARELLI Sonia, 2009, «L'UE potenza civile: ossimoro o animale bicefalo?». In *L'Europa nel sistema internazionale: sfide, ostacoli, dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, a cura di Giuliana Laschi, Mario Telò. Il Mulino, Bologna.

LUCARELLI Sonia, MANNERS Ian (eds), 2006, *Values and Principles in European Union foreign policy*. Routledge, London.

MANNERS Ian, DIEZ Thomas, 2007, «Reflecting on Normative Power Europe». In *Power in world politics*, edited by Felix Berenskoetter, Michael J. Williams. Routledge, London.

MANNERS Ian, 2002, «Normative Power Europe: a contradiction in terms?». In *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235-58.

MANNERS Ian, 2021, «Normative Power Approach to European Union External Action». In *The External Action of the European Union: Concepts, Approaches, Theories*, edited by Sieglinde Gstöhl, Simon Schunz. Bloomsbury Publishing, London.

MANNERS Ian, 2024, «Arrival of normative power in planetary politics». In *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 62(3), 825-844.

MANNERS Ian, 2013, «Assessing the decennial, Reassessing The Global: Understanding European Union Normative Power in Global Politics». In *Cooperation and conflict*, 48(2), 304-329.

MAULL Hanns, 1990, «Germany and Japan: The New Civilian Powers». In *Foreign Affairs*, 69 (5) 91-106.

MAULL Hanns, 2005, «Europe and the New Balance of Global Order». In *International Affairs*, 81(4), 775-799.

NYE Joseph, 2005, *Soft Power*. Einaudi, Torino.

PARKER Owen, ROSAMOND, Ben, 2013, «Normative Power Europe Meets Economic Liberalism: Complicating Cosmopolitanism Inside/Outside the EU». In *Cooperation and Conflict*, 48(2), 229-246.

SJURSEN Helene, 2005, «Missed Opportunity or Eternal Fantasy?: The Idea of a European Security and Defence Policy». In *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, edited by John Peterson, Helene Sjursen, 97-113. Routledge, London.

SMITH Karen, 2005, «Beyond the Civilian Power EU debate». In *L'Harmattan*, 3 (17), 63-82.

STAVRIDIS Stelios, 2001, «Militarising” the EU: the Concept of Civilian Power Europe Revisited». In *The international spectator*, 36(4), 43-50.

STIGLITZ Joseph, 2012, *Le prix de l'inégalité*. Éditions Babel, Bruxelles.

STRANGE Susan, 1996, *The retreat of the state: The diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge University Press, Cambridge.

STRANGE Susan, 2000, «The Declining Authority of State”. In *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, edited by David Held, Anthony McGrew. Polity Press, Cambridge.

TELÒ Mario, 2004, *L'Europa potenza civile*. Laterza, Roma.

TELÒ Mario, 2007, «L'UE come potenza civile?». In *Europa potenza civile o entità in declino?*, a cura di Giuliana Laschi, Mario Telò. Il Mulino, Bologna.

TOCCI, Natalie (ed), 2008, *Who is a Normative Foreign Policy Actor?* Centre for European Policy Studies, Brussels

TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA, 1992, Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29 luglio 1992.

WENDT Alexander, 1999, *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.

WENDT Alexander, 1992, «Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics». In *International Organization*, 46 (2), 391-425.

WHITMAN Robert, MANNERS Ian, 1998, «Towards identifying the international identity of the European union: A framework for analysis of the EU's network of relationships». In *Journal of European Integration*, 21(3) 231-249.

WHITMAN Robert 2002, «The Fall, and Rise, of Civilian Power Europe?». In Australian National University, National Europe Centre Paper n. 16.

ZIELONKA Jan, 2008 «Europe as a global actor: Empire by Example?». In *International affairs*, 84(3), 471-484.